

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **Czech Coal, a. s.**, se sídlem V. Řezáče 315, Most, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Nám. 14. října 3, Praha 5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2009, č. j. 16/72773/2009/1644, v řízení o kasační stížnosti stěžovatele: **Energotrans, a. s.**, se sídlem Partyzánská 1/7, Praha 7, zastoupeného JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M. Ph.D., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2010, č. j. 7 Ca 320/2009 – 167,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti **nemá** právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1) Včas podanou kasační stížností napadla stěžovatelka v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen městský soud), kterým bylo určeno, že není osobou zúčastněnou na řízení o žalobě podané žalobkyní proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2009.

2) Při posouzení věci vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu: citovaným správním rozhodnutím žalovaný zamítl podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem, kterým jí byla uložena podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pokuta ve výši 33 158 773 Kč za porušení cenových předpisů. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla doručena soudu dne 11. 11. 2009. Podáním ze dne 18. 3. 2010 oznámila společnost Energotrans, a. s., že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení, neboť z jejího podnětu bylo zahájeno správní řízení, v němž byla žalobkyni udělena pokuta. Správní rozhodnutí zakládá této společnosti právo na vrácení nepřiměřeného majetkového prospěchu, a proto může být zrušením tohoto rozhodnutí na svých právech dotčena. Dalším podáním pak stěžovatelka poukázala na ustanovení § 135 o. s. ř. a průvodní judikaturu Nejvyššího soudu, z níž vyplývá, že pokud je v projednávaném případě konstatováno spáchání správního deliktu, je část ujednání o ceně ve smlouvě o dodávkách hnědého uhlí absolutně neplatná a stěžovatelka má vůči žalobci právo na vydání bezdůvodného obohacení.

3) Městský soud poté dospěl k závěru, že stěžovatelka nesplňuje materiální podmínky pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení, neboť výsledkem řízení nemůže být přímo dotčena na žádném svém veřejném subjektivním právu, koneckonců takovéto dotčení ani netvrdila. V tomto řízení o správním deliktu jde o situaci, kdy správní orgán vrchnostensky stanovuje povinnost (zaplatit pokutu) žalobkyni, jedná se tedy ryze o vztah mezi správním orgánem a jí. Předmětem správního řízení je deliktní jednání žalobkyně, přitom pouze jí náleží právo tvrdit skutečnosti na svou obranu a ve svůj prospěch podávat opravné prostředky. Proti žalobkyni stojí správní orgán s pravomocí o správním deliktu rozhodnout a ve správním soudnictví své rozhodnutí obhajovat, a to i podáním kasační stížnosti. Intervenci třetích osob v neprospěch žalobkyně (což je nepochybně nyní posuzovaný případ) zákon nepřipouští. Stěžovatelka může být rozhodnutím o správním deliktu dotčena jen nepřímo a navíc jen na právu soukromém. Tuto skutečnost reflektuje i ustanovení § 18 věty první zákona o cenách, které uvádí, že uložením pokuty není dotčeno právo na vydání majetkového prospěchu tomu, na jehož úkor byl získán, čímž rozlišuje mezi veřejnoprávním řízením o uložení sankce a soukromoprávním řízením o vydání neoprávněného majetkového prospěchu. Uložením pokuty tedy není závazně rozhodnuto o povinnosti žalobkyně plnit osobě, na jejíž úkor se bezdůvodně obohatila. Eventuální zamítnutí žaloby ve správním soudnictví by zajisté zjednodušilo procesní postavení společnosti Energotrans, a. s. v civilním řízení (zejména z pozice dokazování), avšak ať už správní soud rozhodne o žalobě jakkoliv, nedotkne se jeho rozhodnutí samotného práva této společnosti domáhat se vydání bezdůvodného obohacení v jí požadované výši.

4) Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu. Poukázala přitom na skutečnost, že i podle názoru městského soudu bude v řízení o vydání neoprávněného majetkového prospěchu soud vázán výrokem správního rozhodnutí o tom, že byl spáchán správní delikt a kdo jej spáchal, ale zároveň i výší

nepřiměřeného majetkového prospěchu v tomto rozhodnutí deklarovanou. Je tedy zřejmé, že rozhodnutí o spáchání správního deliktu žalobkyní má zásadní dopad do právní sféry stěžovatelky, vůči níž byla nepřiměřená cena uplatňována a že další nároky stěžovatelky se odvíjejí právě od konstatování porušení ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách žalobkyní. Správní orgán tedy v rámci svého rozhodování závazně určuje postavení stěžovatelky jako osoby, která je či není oprávněna domáhat se nároků na vrácení neoprávněného majetkového prospěchu. Jeho rozhodnutí vrchnostenským způsobem stanoví její práva a povinnosti, dotčeno je zde veřejné subjektivní právo stěžovatelky na kontrolu souladnosti ceny požadované žalobkyní se zákonem o cenách a na případné vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu.

5) Stěžovatelka je dále toho názoru, že v důsledku neuznání jejího postavení osoby zúčastněné na řízení hrozí, že o jejích veřejných subjektivních právech bude rozhodováno bez její účasti. V takovémto případě se ani nemusí dozvědět o tom, že již soud vydal konečné rozhodnutí, ani jeho obsah. Tento stav je vzhledem k závažnosti dopadu výsledku řízení před soudem do právní sféry stěžovatelky zcela nepřípustný. Stěžovatelka při této příležitosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, č. j. 1 As 26/2004 – 71, podle něhož *„institut osob zúčastněných na řízení umožňuje uplatnění procesních práv v soudním řízení správním i osobám s právním zájmem na výsledku tohoto řízení.“* Nutno tak uzavřít, že stěžovatelka může být podle ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. přímo a významně dotčena na svých právech potvrzením respektive zrušením rozhodnutí správního orgánu a městský soud tudíž pochybil, pokud dovodil opak.

6) Své rozhodnutí navíc zatížil vadou nepřezkoumatelnosti, neboť se vůbec nevypořádal s tvrzením stěžovatelky, týkajícím se dopadu správního rozhodnutí do její právní sféry, rovněž tak zasáhl i do jejího práva na rovné zacházení, neboť ve srovnatelných případech soudy jiným subjektům postavení osob zúčastněných na řízení přiznávají. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ve věcech přezkumu rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jejichž předmětem bylo porušení zákona o veřejných zakázkách výběrem nejvhodnější nabídky, porušení jiných povinností zadavatelem či uzavření smlouvy se zájemcem bez vyhlášení výběrového řízení, když vybraní, respektive vítězní uchazeči mohli být ve svých právech dotčení právě tím, že smlouva, kterou uzavřeli se zadavatelem, bude neplatná. Obdobně i ve věcech kartelových dohod jsou správními soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, za osoby zúčastněné na řízení vždy považovány smluvní strany smluv, které jsou Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže posuzovány. Není tedy důvod, aby postavení stěžovatelky v tomto řízení bylo posuzováno odlišně.

7) Stěžovatelka proto navrhla, aby bylo napadené usnesení městského soudu zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

8) Ke kasační stížnosti podala vyjádření žalobkyně dne 11. 8. 2010. Dle jejího názoru skutečnost, že v jiném soudním řízení, ve kterém by stěžovatelka mohla být účastníkem, bude soud vázán rozhodnutím o tom, že byl spáchán správní delikt,

není možno považovat za přímý účinek na její veřejná subjektivní práva. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti. Tentýž návrh učinil i žalovaný správní orgán ve svém vyjádření ze dne 9. 8. 2010.

9) V replice k vyjádřením žalobkyně i žalovaného ze dne 19. 10. 2010 pak stěžovatelka zopakovala dosavadní argumentaci, navíc poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 – 90, v němž v obdobném případě správního deliktu bylo poškozenému subjektu postavení osoby zúčastněné na řízení přiznáno. Na tomtéž setrvala stěžovatelka i v další replice k těmto vyjádřením ze dne 6. 10. 2011.

II. Předložení věci rozšířenému senátu

10) Při posouzení věci rozhodující senát zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu byly ohledně otázky možného účastenství dalších osob na řízení o přezkoumání rozhodnutí o správním deliktu vysloveny rozdílné právní názory. Zatímco v rozsudcích ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 76/2008 – 246, ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009 – 44 a ze dne 31. 7. 2009, č. j. 5 As 4/2009 – 86, vycházel soud doktrinálně z názoru, že v řízeních o správních deliktech správní orgán rozhoduje vrchnostensky pouze o veřejných subjektivních právech a povinnostech delikventa a žádná veřejná subjektivní práva jiných osob přitom nemohou být dotčena, v rozsudku ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 – 90, v němž byly posuzovány úkony ve správním řízení týkajícím se přímo správního deliktu porušení cenových předpisů, bylo poškozené společnosti postavení osoby zúčastněné na řízení přiznáno.

11) První senát proto usnesením ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 81/2010 – 218, předložil podle § 17 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu s tím, že se ztotožňuje s právním názorem vysloveným v dosud převažující části judikatury. Ve vztahu k projednávané věci pak uvedl, že rozhodování o pokutě podle zákona o cenách lze obecně podřadit pod rozhodování o jiných správních deliktech. Adresáty rozhodnutí jsou zásadně jen osoby, jimž je správní delikt přičítán a jimž je rozhodnutím ukládána sankce, na jiné osoby takové rozhodnutí nemá přímý vliv. O nepřímém vlivu na osobu poškozenou protiprávním jednáním, za jakou se zjevně považuje i stěžovatelka, je možné uvažovat například v případě uložení povinnosti zdržet se dalšího protiprávního jednání. Takovouto osobu je však třeba považovat za zájemníka, nikoliv za osobu dotčenou v právech vydáním, resp. nevydáním rozhodnutí. Právní normy upravující jiné správní delikty obecně nepracují s kategorií poškozených, právní úprava jim zhusta nepřiznává ani právo na to, aby správní orgán projednávající správní delikt rozhodl o náhradě škody. Tak je tomu i v řízení podle zákona o cenách, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí.

12) Nepřiznává-li tedy zákonná úprava osobám poškozeným práva, která by mohla uplatňovat v řízení před správním orgánem rozhodujícím o jiných správních deliktech, nemohou být tyto osoby přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech rozhodnutím o správním deliktu. Osoby poškozené protiprávním

jednáním pachatele se tak mohou domáhat náhrady škody pouze cestou práva soukromého.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

13) Rozšířený senát po zvážení předešlého dospěl k závěru, že jeho kompetence k rozhodnutí o sporné otázce je dána, neboť nejenže má první senát v úmyslu odchýlit se při posouzení věci od názoru vysloveného již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ale k zaujetí odlišného názoru již v rozhodovací činnosti tohoto soudu došlo. Vzhledem k tomu, že přednesená právní otázka je jedinou podstatnou pro posouzení věci, rozhodl rozšířený senát podle § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu ve věci rozsudkem.

14) Jak bylo již uvedeno výše, dovozovala stěžovatelka v kasační stížnosti existenci důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Dříve tedy, než mohl rozšířený senát přistoupit k posouzení sporné právní otázky, musel se vypořádat se vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Stěžovatelka spatřovala jeho nepřezkoumatelnost v nedostatečném zohlednění všech důsledků dopadu správního rozhodnutí do její právní sféry a v nerovném zacházení ve srovnání s jinými osobami v obdobných případech.

15) Rozšířený senát po posouzení této námitky dospěl k závěru, že takovouto vadou usnesení městského soudu netrpí. Z jeho výroku je zřejmé, o čem a jak tento soud rozhodl, z odůvodnění je pak rovněž seznatelné, jaké důvody ho k rozhodnutí vedly. Soud navíc přesně vystihl podstatu problému, když stěžejním učinil posouzení otázky, zda rozhodnutím o správním deliktu žalobkyně může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Zásadní nedostatek skutkových zjištění nutných pro rozhodnutí soudu pak netvrdila ani stěžovatelka. Napadené usnesení tak nelze označit za nepřezkoumatelné ani pro nesrozumitelnost, ani pro nedostatek důvodů. Ostatně závěru, že rozhodnutí je srozumitelné a dostatečně odůvodněné svědčí i skutečnost, že sama stěžovatelka ve své kasační stížnosti s výrokem i uváděnými důvody bez problémů obsáhle polemizuje.

16) Dovozovaná nerovnost zacházení spočívající v rozdílném posuzování srovnatelných věcí pak nespadá pod pojem nepřezkoumatelnosti, ale jiných vad řízení, rovněž ovšem podřaditelných ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ani v tomto bodu se však rozšířený senát s názorem stěžovatelky neztotožnil. Oblast hospodářské soutěže a veřejných zakázek má vlastní specifickou právní úpravu účastenství na různých správních řízeních, v důsledku toho pak mají rozhodnutí úřadu i rozdílné dopady do práv jednotlivých účastníků a z toho pak vyplývají i různé výsledky při posouzení otázky, zda u toho kterého z nich jsou splněny materiální podmínky pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení. Za případy srovnatelné s projednávanou věcí je označit nelze. Za určitou dílčí vadu odůvodnění napadeného usnesení tak lze považovat nanejvýš skutečnost, že stěžovatelka rozsudky jiného soudu při uplatňování svých nároků argumentovala a soud se

s touto argumentací výslovně nevypořádal. Nelze ovšem přehlédnout, že v souvislosti s tím stěžovatelka žádný zásah do svých veřejných subjektivních práv netvrdila, uvedená dílčí vada proto nedosahuje intenzity způsobující nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí a nebrání rozšířenému senátu zabývat se meritem věci.

17) Při posouzení přednesené právní otázky pak rozšířený senát vycházel z následujících úvah: institut osoby zúčastněné na řízení byl zaveden do procesních předpisů ve správním soudnictví ustanovením § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, s účinností od 1. 1. 2003. Základní materiální podmínkou pro tento typ účastenství na řízení je přímé dotčení osoby na jejích veřejných subjektivních právech či povinnostech vydaným rozhodnutím, případně tím, že by takové rozhodnutí bylo zrušeno, formální podmínkou pak její výslovné prohlášení, že takovéto právo bude v řízení uplatňovat. Uvedené ustanovení řeší určité nedostatky předchozí právní úpravy, kdy v řízení o žalobě podle části páté, hlavy druhé, o. s. ř. ve znění platném do 31. 12. 2002 mohli být účastníky jen žalobce a žalovaný, i když ve správním řízení vystupovalo více účastníků a výsledkem soudního řízení mohla být dotčena i jejich práva, naopak v řízení o opravném prostředku podle části páté, hlavy třetí, o. s. ř. byli účastníky nejen žalobce a žalovaný, ale i všichni ti, kdo jimi byli v řízení před správním orgánem, bez ohledu na skutečnost, zda měli zájem svá práva v soudním řízení uplatňovat.

18) Z kontextu navazujících právních úprav je však zřejmé, že institut osoby zúčastněné na řízení slouží především k ochraně práv ostatních účastníků předchozího správního řízení, z požadavku přímého dotčení na veřejných subjektivních právech, jakožto materiální podmínky účastenství na řízení, pak plyne, že toto právo může v přezkumném řízení soudním úspěšně uplatnit v zásadě jen takovýto účastník.

19) V daném případě byl předmětem správního řízení správní delikt žalobkyně na úseku cenových předpisů, konkrétně porušení ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění platném do 17. 11. 2009. Na řízení podle tohoto zákona se vztahuje správní řád s výjimkou odchylné úpravy přímo v zákoně o cenách. Jediným účastníkem takového řízení je tedy vzhledem k ustanovení § 17 zákona o cenách ve znění platném do 17. 11. 2009 (nyní § 16 citovaného zákona) v návaznosti na ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu žalobkyně. Stěžovatelka pak není v řízení o správním deliktu účastníkem řízení nejen podle § 27 odst. 1, ale ani podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť § 18 zákona o cenách toliko deklaruje, že rozhodnutí o pokutě za správní delikt není překážkou pro uplatnění nároku na vydání neoprávněného majetkového prospěchu, aniž by však uvedený zákon tyto nároky v kterékoliv své části dále jakkoliv upravoval. Stěžovatelka tak nemá ve správním řízení ani postavení obdobné postavení poškozeného podle § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

20) Tomuto závěru ostatně odpovídá i průběh správního řízení a postup správních orgánů v projednávané věci. Stěžovatelka, jak sama uvádí, dala k zahájení řízení pouze podnět, správní orgány s ní jako s účastníkem řízení nejednaly, rozhodnutí ve věci jí nedoručovaly a o výsledku cenové kontroly, kterou správní orgán zahájil

na základě jejího podnětu, ji informovaly jen přípisem Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 12. 11. 2009. O výsledku řízení o správním deliktu a rovněž o podané žalobě se pak stěžovatelka dozvěděla na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, z přípisu téhož orgánu ze dne 15. 2. 2010.

21) Rozhodnutím o správním deliktu žalobkyně tedy nedošlo k zásahu do jakéhokoliv veřejného subjektivního práva či povinnosti stěžovatelky, koneckonců takovéto zkrácení ona sama původně ani netvrdila a dovozuje je až v kasační stížnosti poté, co nedostatek dotčení na jejích veřejných subjektivních právech učinil hlavním důvodem svého rozhodnutí městský soud. Tvrdí-li nyní, že případným zrušením napadeného správního rozhodnutí může být dotčeno její *„veřejné subjektivní právo na kontrolu souladnosti ceny požadované žalobkyní se zákonem o cenách a na případné vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu“*, pak je možno jen ve stručnosti podotknout, že žádné takové veřejné subjektivní právo stěžovatelka nemá. Kontrolu cen svěřuje ustanovení § 14 zákona o cenách výhradně příslušným cenovým orgánům, účast jiných subjektů v tomto procesu se v době vydání napadeného rozhodnutí omezovala jen na možnost oznámení porušení cenových předpisů podle § 16 odst. 1 zákona o cenách bez nároku na zahájení správního řízení, či jakoukoliv účast v něm. Zákon o cenách v současném znění pak výslovně neupravuje ani to.

22) Rozšířený senát nikterak nepopírá, že stěžovatelka má právní zájem na výsledku řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů, který vyplývá z jejích vzájemných soukromoprávních vztahů se žalobkyní, z hlediska charakteru zásahu do práv se však jedná nanejvýš o dotčení nepřímé, navíc o dotčení na právech soukromých, nikoliv veřejných. Stěžovatelka tudíž pro uznání za osobu zúčastněnou na řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2009 nesplňuje materiální podmínky uvedené v § 34 s. ř. s.

23) Rozšířený senát se tedy v plném rozsahu ztotožnil jak s právním názorem vyjádřeným městským soudem v napadeném usnesení, tak především s právním názorem prvního senátu obsaženým v jeho usnesení o předložení věci, na jehož výstižné odůvodnění v dalším pro stručnost odkazuje. Za nesprávný naopak považuje názor osmého senátu prezentovaný v jeho rozsudku ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Aps 8/2007 – 90, který byl navíc vysloven mimo rámec rozhodovacích důvodů této věci a k otázce přímého dotčení veřejných subjektivních práv neobsahoval podrobnější argumentaci.

24) Lze tak uzavřít, že usnesení městského soudu netrpí ani vadou nesprávného posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr

25) Napadené usnesení je zákonné, kasační stížnost proto byla podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodná zamítnuta.

26) Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vzal rozšířený senát v úvahu, že kasační stížnost byla podána proti usnesení městského soudu, které nebylo konečným rozhodnutím ve věci, ale posuzovalo pouze dílčí procesní otázku v probíhajícím žalobním řízení. Stěžovatel, jenž se v řízení o žalobě domáhal postavení osoby zúčastněné, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť mu soud v rámci tohoto řízení neuložil žádné povinnosti, žalobkyni a žalovanému pak nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť v tomto řízení soud nerozhodoval ve věci samé.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. listopadu 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu